



PARECER JURÍDICO: 048/2025

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei nº 5711/2025

AUTORIA: Executivo municipal

Ementa: “PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO MUNICIPAL. PROGRAMA “NOSSA RUA BEM CUIDADA”. EXECUÇÃO DE MELHORIAS VIÁRIAS. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. NATUREZA TRIBUTÁRIA. FATO GERADOR. EMENDA SUPRESSIVA Nº 001. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE. REJEIÇÃO SUBEMENDA Nº 01.”

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, por meio da Comissão de Legislação, Constituição, Justiça e Redação Final, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 5711/2025 de autoria do Executivo municipal (Prefeito), que “*Institui o Programa “Nossa Rua Bem Cuidada, juntos, mantendo Imbituba mais bonita e organizada”, e dá outras providências.*”

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 23 de maio de 2025, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 26/05/2025 e enviado para parecer da Comissão de Legislação, Constituição, Justiça e Redação Final, que exarou parecer favorável, o projeto também tramitou perante a Comissão de Finanças, Orçamento, Tributação, Transportes, Obras, Urbanismo, Agricultura, Pesca e Fiscalização, que exarou parecer favorável, em 28/05/2025, data em que a Comissão de Legislação, Constituição, Justiça e Redação Final apresentou emenda supressiva. O projeto entrou na ordem do dia em 02/06/2025, com pedido de vistas pelo Vereador Darlan Back, que apresentou subemenda ao projeto, a CCJ, por seu turno, solicitou parecer a esta assessoria jurídica aos 04/06/2025.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, no que diz respeito aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência para propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a



iniciativa da propositura segue todas as formalidades legais (artigos 104, inciso I, 105 e 107 do Regimento Interno¹ da Câmara Municipal de Imbituba.

O projeto de lei em análise, apresentado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, versa sobre a instituição de um programa de pavimentação de vias municipais que prevê a participação direta dos moradores. O programa busca promover o associativismo, fomentar a iniciativa popular na melhoria de propriedades, melhorar a qualidade de vida da população, distribuir benefícios de infraestrutura e otimizar a infraestrutura do Município.

Os Municípios brasileiros, entes federados autônomos, nos termos dos art. 1º e 18 da Constituição Federal, são dotados de capacidade legislativa para disciplinar os assuntos de interesse local de forma privativa ou suplementar, conforme ditam os incisos do mencionado art. 30² da Constituição.

A competência para legislar sobre questões de interesse local, como o planejamento e a execução de obras de infraestrutura urbana (pavimentação de vias), é privativa dos Municípios, conforme o Art. 30, inciso I, da Constituição Federal. O programa proposto está em consonância com o interesse local de Imbituba, visando a melhoria da infraestrutura urbana e a qualidade de vida da população.

Adicionalmente, a iniciativa do projeto de lei pelo Executivo Municipal (Prefeito) está de acordo com a distribuição de competências legislativas, uma vez que se trata de matéria que envolve a organização e funcionamento da administração municipal, bem como a execução de políticas públicas.

¹ Art. 104. São modalidades de proposições:

I - os Projetos de Lei;

Art. 105. As proposições deverão ser redigidas em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e na ortografia oficial e assinadas pelo seu autor e autores.

Art. 107. As proposições consistentes em Projeto de Lei, Decreto Legislativo, Resolução ou projeto substitutivo deverão ser oferecidas articuladamente, acompanhadas de justificação por escrito.

² Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; ([Vide ADPF 672](#))

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006](#))

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.



Ressalte-se que nos termos do art. 70³ da Lei Orgânica do Município de Imbituba, a iniciativa de leis ordinárias cabe também ao Prefeito, para além das matérias cuja iniciativa é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, conforme elencado no art. 72⁴ da mesma Lei.

Assim, tem-se que o Município de Imbituba é competente para legislar sobre o tema. Em relação à constitucionalidade formal, a iniciativa do Prefeito é adequada, pois o projeto trata de tema de natureza administrativa e de matéria orçamentária e tributária.

Com efeito, cuida-se que a proposta em análise altera a sistemática de execução das obras de pavimentação, transferindo ao Município a execução da obra (mão de obra, projeto e fiscalização), ficando o beneficiário responsável pelo fornecimento dos materiais.

O Projeto de Lei em questão, ao promover a participação comunitária e a distribuição dos benefícios públicos, está alinhado com os princípios da legalidade, moralidade e eficiência (Art. 37 da CF/88). O projeto respeita o princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF), não impondo obrigações ao Poder Legislativo nem interferindo em suas competências.

De outro norte, cuida-se que a proposta encontra respaldo na legislação tributária nacional, especialmente no art. 145, III, da Constituição Federal, que prevê a contribuição de melhoria como tributo vinculado a obras públicas que resultem em valorização imobiliária.

De acordo com o projeto original (antes da emenda), os contribuintes que aderissem ao programa e fornecessem os materiais estariam isentos da contribuição de melhoria, enquanto os demais seriam onerados. Tal previsão, ainda que visando incentivar a adesão voluntária, pode ensejar violação ao princípio da isonomia tributária, pois estabelece tratamento desigual para situações semelhantes.

2.1) Análise da Emenda nº 001

³ Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

⁴ Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;
IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.

Parágrafo Único - Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto nos § 3º e § 4º do Artigo 166 da Constituição Federal.



A Emenda Supressiva nº 001 propõe a retirada integral do art. 6º e seus parágrafos, sob o fundamento de que a previsão de isenção com base na adesão ao programa violaria o princípio da isonomia e a natureza jurídica da contribuição de melhoria.

A contribuição de melhoria tem como fato gerador a valorização do imóvel decorrente de obra pública específica (art. 81 do CTN), leia-se:

Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

A possibilidade de isenção de tributo deve observar os critérios legais e constitucionais, não podendo ter como base unicamente a adesão ao programa administrativo, sob pena de distorcer o princípio da capacidade contributiva e a vinculação da contribuição à valorização imobiliária.

Nesta senda, a Emenda nº 001, ao suprimir integralmente o art. 6º do Projeto de Lei nº 5.711/2025 – o qual previa a concessão de isenção da contribuição de melhoria aos aderentes ao programa “Nossa Rua Bem Cuidada” – alinha-se diretamente à orientação firmada pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial nº 1.676.246/SC, do qual extraída a seguinte ementa:

TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. LEI ESPECÍFICA PARA CADA OBRA. EXIGIBILIDADE. ART. 82, I, DO CTN. 1. O art. 82, I, do CTN exige lei específica, para cada obra, autorizando a instituição de contribuição de melhoria. Se a publicação dos elementos previstos no inciso I do art. 82 do CTN deve ser prévia à lei que institui a contribuição de melhoria, só pode se tratar de lei específica, dada a natureza concreta dos dados exigidos. 2. Acórdão recorrido consone a jurisprudência firmada em ambas as Turmas integrantes da Primeira Seção do STJ. 3. Recurso Especial não provido. (REsp n. 1.676.246/SC, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/9/2017, DJe de 13/9/2017.)

(destacamos)

No caso concreto do Projeto de Lei nº 5.711/2025, a previsão de isenção da contribuição de melhoria com base na adesão ao programa e fornecimento de materiais desvincula-se totalmente do critério legal previsto no art. 81 do CTN (valorização do imóvel), configurando



distinção indevida entre contribuintes em situação jurídica equivalente, em afronta ao princípio da isonomia tributária.

Entrementes, à luz do precedente do STJ, a Emenda nº 001 mostra-se não apenas pertinente, mas necessária, pois previne a inconstitucionalidade e ilegalidade na futura instituição da contribuição de melhoria, exigindo que essa ocorra mediante lei específica para cada obra, com respeito aos requisitos formais e materiais exigidos pelo Código Tributário Nacional e pela jurisprudência consolidada.

Portanto, a emenda que suprime a norma isentiva do art. 6º mostra-se juridicamente pertinente e constitucionalmente adequada, pois impede a manutenção de isenção que poderia ferir o princípio da igualdade tributária.

2.2) Análise da Subemenda nº 01

A Subemenda nº 01 propõe nova redação ao art. 6º, estabelecendo critérios objetivos para a isenção da contribuição de melhoria: adesão formal ao programa e comprovação do fornecimento integral dos materiais.

A subemenda é positiva ao buscar corrigir eventual vício de inconstitucionalidade ao estabelecer requisitos claros e verificáveis para a concessão da isenção, além de aparentemente, trazer previsibilidade e segurança jurídica ao permitir que o Executivo regulamente os critérios de adesão.

Entretanto, apesar do esforço em afastar o vício apontado, a proposta ainda se confronta com a natureza jurídica da contribuição de melhoria, que é tributo vinculado à valorização imobiliária.

O fornecimento de materiais pelo contribuinte, embora represente uma espécie de participação na obra, não descaracteriza a valorização imobiliária que ocorre em decorrência de obra pública executada pelo poder público.

Assim, ao condicionar a incidência do tributo à adesão ou não ao programa, a subemenda acaba mantendo a distinção entre contribuintes em razão de critério que não se relaciona com o fato gerador, o que, salvo melhor juízo, fere a isonomia tributária.



Em outras palavras, o fornecimento de materiais pelos moradores configura uma liberalidade ou aporte voluntário, não sendo tributo nem fato gerador da contribuição de melhoria.

A contribuição de melhoria é tributo previsto no art. 145⁵, III, da Constituição Federal, cujo fato gerador é a valorização imobiliária decorrente da obra pública, não o ressarcimento dos custos diretos da obra.

Nesse sentido, a subemenda que concede isenção da contribuição de melhoria aos imóveis cujos proprietários aderirem formalmente ao programa e comprovarem o fornecimento dos materiais desvirtua a natureza do tributo. Tal isenção transforma a contribuição de melhoria, que deve tributar a valorização imobiliária, em um mecanismo de ressarcimento dos custos privados, o que não encontra respaldo legal nem constitucional.

Vale citar o disposto no artigo 150, inciso II, da Constituição Federal:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

Assim, conforme mencionado anteriormente, a isenção prevista na subemenda cria tratamento fiscal desigual entre contribuintes em situação equivalente, pois todos os imóveis lindeiros são igualmente valorizados pela obra, independentemente da forma de custeio da pavimentação.

No mais, ressalte-se, que as Comissões de mérito são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação das medidas ao interesse público.

III – CONCLUSÃO

⁵ Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:
(...)

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.



Diante de todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **OPINO** pela legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 5.711/2025, com supressão do art. 6º, conforme disposto na Emenda nº 001 e, consequentemente, pela rejeição da Subemenda nº 01, por contrariar os princípios da isonomia tributária, da legalidade e da vinculação do tributo ao seu fato gerador.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo⁶. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final desta Casa Legislativa.

À consideração superior.

Imbituba (SC), 09 de julho de 2025.

Adv. Henri Winckler
Assessor jurídico da presidência
OAB/SC 55.969

⁶ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 29E6-F1E7-F64D-299A

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



HENRI WINCKLER (CPF 066.XXX.XXX-86) em 09/07/2025 10:31:29 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://cmimbituba.1doc.com.br/verificacao/29E6-F1E7-F64D-299A>